

EU-Osterweiterung: Effekte der Migration

Herbert Brücker
hbruecker@diw.de

Die EU hat mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und anderen Personen vereinbart. Auf Antrag kann jedes EU-Mitglied die Arbeitnehmerfreizügigkeit für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren einschränken. Deutschland wird zunächst für zwei Jahre die Übergangsregelungen in Anspruch nehmen. Nach Schätzungen des DIW Berlin wird die ausländische Bevölkerung aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern in Deutschland rund 20 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit von derzeit 600 000 Personen auf 2 bis 2,8 Mill. Personen steigen. Etwa die Hälfte der Zuwanderer sind Erwerbspersonen. Die Ergebnisse der Untersuchungen des DIW Berlin sprechen dafür, dass die Zuwanderung nur geringe Effekte auf Löhne und Beschäftigung in Deutschland haben wird. Zugleich dürften die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme von der Zuwanderung profitieren.

Rund 15 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs leben in den heutigen EU-Ländern (EU-15) knapp 1 Mill. Personen aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern (MOEL-10)¹, etwa 60 % von ihnen in Deutschland.² Mit weitem Abstand folgen Italien (107 000 Personen) und Österreich (79 000 Personen).³

Dass die Zuwanderung aus den MOEL-10 bislang moderat geblieben ist, ist auch auf gesetzliche und administrative Wanderungsbarrieren zurückzuführen. Die Aufhebung der Wanderungsbarrieren ist deshalb eine der wichtigsten institutionellen Veränderungen der EU-Osterweiterung. Allerdings wurden in den Beitrittsverhandlungen, ähnlich wie bereits bei der Süderweiterung, Übergangsregelungen für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern vereinbart. Diese sehen vor, dass jedes Mitgliedsland der EU die Freizügigkeit für bis zu sieben Jahre aussetzen kann.⁴ Deutschland und Österreich können während der Übergangszeit zusätzlich die Dienstleistungsfreiheit für bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten⁵ einschränken.

Angesichts der bestehenden Wanderungsrestriktionen sowie des beträchtlichen Einkommensgefälles zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern ist die Ungewissheit über den Umfang des Migrationspotentials hoch. Tatsächlich ist das Einkommensgefälle bei einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Beitrittsländern von rund 45 % des EU-Niveaus (zu Kaufkraftparitäten gerechnet; bezogen auf die laufenden Wechselkurse sind es rund 20 %) deutlich größer als in vergangenen Erweiterungsrunden.⁶ Es ist allerdings vergleichbar mit dem Einkommensgefälle zwischen Deutschland und den späteren EU-Mitgliedern aus Südeuropa in der Phase der Gastarbeiteranwerbung (60er und frühe 70er Jahre).

Entgegen den Erwartungen zahlreicher Beobachter hatte die Süderweiterung der EU nicht zu einem Anstieg der Migration geführt. Im Falle Spaniens und Portugals ist seit Einführung der Freizügigkeit sogar eine Nettorückwanderung zu beobachten. Allerdings spricht ein wichtiger Umstand dagegen, dass sich diese Erfahrung bei der EU-Osterweiterung wiederholen wird: Bei der Süderweiterung hatte sich bereits ein erheblicher Teil der Bevölkerung aus den Beitrittsländern in anderen Mitgliedstaaten der EU niedergelassen. Der Anteil der Auswanderer an der Bevölkerung dürfte deshalb bereits vor Einführung der Freizügigkeit sein Gleichgewichtsniveau, das durch die ökonomischen Bedingungen in den Ziel- und Sendeländern determiniert wird, erreicht haben.

Schätzungen des Migrationspotentials

Eine Reihe von Studien versucht durch Schätzungen des Migrationspotentials die Ungewissheit über die künftige Zuwanderung aus den MOEL zu

¹ Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Bulgarien und Rumänien werden der EU voraussichtlich 2006 beitreten, die übrigen acht Beitrittsländer zum 1. Mai 2004.

² Die Zahl von 600 000 ausländischen Staatsbürgern aus den Beitrittsländern in Deutschland berücksichtigt nicht die Spätaussiedler.

³ Diese Zahlen beziehen sich auf legale Zuwanderungen. Über den Umfang der illegalen Zuwanderungen aus den Beitrittsländern in die EU liegen keine belastbaren Schätzungen vor.

⁴ Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer und andere Personen kann auf Antrag zunächst für zwei Jahre ausgesetzt werden. Danach wird die Situation von der Europäischen Kommission überprüft und die Alt-Mitgliedstaaten müssen erklären, ob sie weiterhin die Beschränkungen aufrechterhalten wollen. In diesem Fall wiederholt sich die Überprüfung nach weiteren drei Jahren, danach kann die Beschränkung noch ein letztes Mal um zwei Jahre verlängert werden.

⁵ Die Dienstleistungsfreiheit kann in den Bereichen Bau, Innendekoration und Gebäudereinigung ausgesetzt werden.

⁶ Das BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten belief sich beim Beitritt Griechenlands (1981) und beim Beitritt Portugals und Spaniens (1986) auf 65 % bis 70 % des Niveaus in der damaligen Gemeinschaft; vgl. Angus Maddison: Monitoring the World Economy 1820–1992. Paris 1995.

Kasten

Methodische Probleme der Schätzung des Migrationspotentials

Die meisten Schätzungen des Migrationspotentials aus den MOEL in der Literatur stützen sich entweder auf Meinungsumfragen oder ökonometrische Untersuchungen. Meinungsumfragen haben den Nachteil, dass sie mit Migrationsabsichten nur die Angebotsseite, nicht aber die Nachfrageseite berücksichtigen können. Zudem lassen Umfragen keine Schlussfolgerungen darüber zu, wie ernsthaft die geäußerten Migrationsabsichten sind und wie lange die Aufenthaltsdauer sein wird. Es lassen sich aus Meinungsumfragen vielleicht interessante Schlussfolgerungen über die Struktur des Migrationspotentials, aber kaum über dessen Umfang ziehen. So wohnten beispielsweise nur 5 % derjenigen Ostdeutschen, die 1991 in einer Befragung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) geäußert hatten, dass sie nach Westdeutschland wandern wollen, fünf Jahre später tatsächlich dort.

Auf ökonometrische Schätzungen gestützte Projektionen des Migrationspotentials stehen vor dem Problem, dass die Wanderungsneigung nicht nur über die Zeit, sondern auch zwischen einzelnen Ländern variieren kann. Die in der Literatur verwendeten Schätzansätze verwenden in der Regel ähnliche erklärende Variablen wie das Pro-Kopf-Einkommen, die Beschäftigungsraten in den Ziel- und Herkunftsländern, EU-Mitgliedschaft und Freizügigkeit; sie unterscheiden sich aber im Hinblick auf die Schätzmodelle. Die Unterschiede zwischen den Schätzmodellen liegen im Wesentlichen in den Annahmen, die über die Bedeutung länderspezifischer Faktoren getroffen werden. Diese Annahmen haben erhebliche Auswirkungen auf die Höhe des geschätzten Migrationspotentials. Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Methoden der Schätzung des Migrationspotentials unterscheiden:

- Erstens sind dies Modelle, in denen angenommen wird, dass die Konstante und die Steigungsparameter für alle Länder gleich sind. Diese Modelle beruhen auf der Annahme, dass alle konstanten Faktoren, die die Migration beeinflussen, aber nicht als Variablen vom Modell berücksichtigt werden, keinen Einfluss auf die Migrationsneigung haben. Solche Faktoren sind u. a. Kultur, Sprache, Geographie und Geschichte. Wenn die obige Annahme nicht zutrifft, dann ergibt sich in dynamischen Modellen eine verzerrte und inkonsistente Schätzung aller übrigen Parameter. Ein solches Modell mit einer gemeinsamen Konstanten wurde vom ifo-Institut geschätzt.¹ Nach diesen Schätzungen ergäbe sich ein langfristiges Migrationspotential von 6,4 bis 8,6 % der Bevölkerung in den Heimatländern für Deutschland.² Allerdings lehnen statistische Tests die Hypothese einer gemeinsamen Konstanten mit einer Wahrscheinlichkeit von über 99 % ab. Auch sind die Schätzungen des langfristigen Migrationspotentials für die Länder innerhalb der Stichprobe wenig plausibel: So ergibt sich auf Basis des ifo-Modells ein langfristiges Migrationspotential aus Griechenland, Italien, Portugal und Spanien von 2,0 bis 2,4 Mill. Personen in Deutschland,³ während es sich am Ende der Schätzperiode tatsächlich nur auf rund 1,2 Mill. Personen belief und seitdem fast konstant geblieben ist.
- Zweitens werden in der Literatur Schätzmodelle verwendet, in denen davon ausgegangen wird, dass sich die Konstanten zwischen den Ländern unterscheiden, während die Steigungsparameter für die erklärenden Variablen gleich sind. Diese Modelle haben den Vorteil, dass nationale Faktoren durch länderspezifische Konstanten („fixe Effekte“) berücksichtigt werden. Sie haben jedoch den Nachteil, dass die Parameter überwiegend über die Zeitdimension identifiziert werden und damit die Varianz zwischen den Ländern nicht für die Identifikation der Steigungsparameter für Variablen wie den Einkommensunterschieden genutzt werden kann. Spezifikationstests sprechen eindeutig für die Relevanz länderspezifischer fixer Effekte. Schließlich besteht das Problem, dass die Beitrittsländer aufgrund der Wanderungsrestriktionen vor und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nicht in die Stichprobe einbezogen werden können. Folglich können auch keine länderspezifischen Effekte für sie geschätzt werden. Für die Projektionen werden in der Literatur die fixen Effekte durch eine zweite Regression mit konstanten Variablen wie geographische Lage, Sprache u. Ä. erklärt.⁴ Auf der Grundlage von Modellen mit fixen Effekten wurde das langfristige Migrationspotential in Deutschland auf 2,0 bis 2,8 % der Bevölkerung aus den MOEL-10 geschätzt.⁵

¹ Sinn et al., a. a. O., S. 1–17.

² Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der geschätzten Parameter und der Angaben über die Einkommensunterschiede in der ifo-Studie für das Jahr 1997. Die ifo-Studie schätzt das Migrationspotential nur für Polen, Rumänien, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn. Aufgrund eines höheren BIP in den Beitrittsländern würde das Migrationspotential heute etwas geringer ausfallen.

³ Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der Schätzparameter des ifo-Modells und des Einkommensdifferentials von 1997.

⁴ Boeri, Brücker et al., a. a. O.; Fertig, a. a. O.; Alvarez-Plata, a. a. O.

⁵ Alvarez-Plata, a. a. O., Boeri, Brücker et al., a. a. O., Brücker, a. a. O., 2001.

- Drittens handelt es sich um Modelle, in denen angenommen wird, dass sich sowohl die Konstanten als auch die Steigungsparameter für erklärende Variablen wie das Einkommensdifferential zwischen Ländern unterscheiden. Somit würde auch die Schätzung von Modellen mit fixen Effekten zu verzerrten Ergebnissen führen. In diesem Fall könnten die Daten unterschiedlicher Länder nicht zusammengeführt werden, und es müssten Regressionen für jedes Land einzeln gerechnet werden. Für die Prognose außerhalb der Länderstichprobe könnte der Durchschnittswert der ermittelten Parameter herangezogen werden.⁶ Allerdings haben diese heterogenen Schätzverfahren den Nachteil, dass sie in kleinen Stichproben zu instabilen Schätzergebnissen führen können. Standardmodelle mit homogenen Steigungsparametern können deshalb bei kleinen Stichproben eine bessere Prognosequalität erreichen.⁷ In der Migrationsliteratur wurden heterogene Schätzverfahren bislang nicht angewendet, obwohl Spezifikationstests dafür sprechen, dass sich auch die Steigungsparameter zwischen Ländern unterscheiden.

Das DIW Berlin hat mehr als 20 Schätzverfahren, die auf diesen drei Schätzansätzen beruhen, auf ihre Prognosequalität hin analysiert. Dabei wurde untersucht, wie hoch der Prognosefehler fünf und zehn Jahre nach dem Ende der Schätzperiode ist (vgl. Tabelle). Es zeigt sich, dass (a) Schätzverfahren mit fixen Effekten einen geringeren Prognosefehler als die anderen untersuchten Schätzverfahren haben, (b) Schätzverfahren mit einer gemeinsamen Konstanten einen rund doppelt so hohen Prognosefehler wie Schätzverfahren mit fixen Effekten haben, (c) Schätzverfahren, die auf individuellen Regressionen beruhen, zwar einen relativ geringen Prognosefehler haben, aber (d) die durchschnittlichen Parameterwerte dieser Schätzverfahren den höchsten Prognosefehler von allen Schätzverfahren aufweisen.

⁶ Bei ausreichenden Beobachtungen für die Länder- und die Zeitdimension des Datensatzes ergäbe dies eine unverzerrte und konsistente Schätzung. Vgl. M. Hashem Pesaran und Ron Smith: Estimating Long-Run Relationships from Dynamic Heterogeneous Panels. In: *Journal of Econometrics*, 68, 1995, S. 79–113.

Tabelle

Prognosequalität ausgewählter Schätzverfahren

Rang	5 Jahre voraus		10 Jahre voraus	
	Schätzmodell	RMSE	Schätzmodell	RMSE
1	Fixe Effekte	0,105	Fixe Effekte	0,112
2	Pooled KLS	0,172	Individuelle KLS	0,205
3	Individuelle KLS	0,197	Pooled KLS	0,251
4	PMG	1,079	PMG	1,131

Fixe Effekte: Panelregression mit fixen Effekten.

Pooled KLS: Gepoolte Schätzung mit der Methode der Kleinsten Quadrate (KLS) und gemeinsamer Konstanten.

Individuelle KLS: Schätzung länderspezifischer Gleichungen mit KLS.

PMG: Pooled Mean Group Estimator – Schätzung auf Grundlage der durchschnittlichen Parameterwerte individueller Regressionen.

RMSE: Root Mean Squared Error – Wurzel des durchschnittlichen quadrierten Prognosefehlers.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

reduzieren. Alle Prognosen des Migrationspotentials unterliegen allerdings einer erheblichen Unsicherheit, die im Kern darauf zurückzuführen ist, dass sie sich auf Erfahrungen stützen müssen, die in einem anderen geographischen Raum und unter anderen Bedingungen gewonnen wurden. Da sich die Wanderungsneigung zwischen einzelnen Ländern unterscheidet, kann die Übertragung dieser Erfahrungen auf die Beitrittsländer zu erheblichen Fehlern in der Prognose führen. Insofern können Schätzungen allenfalls plausible Größenordnungen für das Migrationspotential abstecken.

Die meisten Studien schätzen das langfristige Migrationspotential aus den MOEL für die EU-15 auf 2 bis 4 % der Bevölkerung in den Herkunftsländern.⁷ Allerdings kommen einige Studien auch zu deutlich höheren⁸ oder niedrigeren Schätzergebnissen.⁹ Angesichts der Unterschiede zwischen den Prognosen wurden vom DIW Berlin in einer Studie für die EU-Kommission unterschiedliche Schätzverfahren auf ihre Prognosequalität untersucht und frühere eigene Schätzungen aktualisiert.¹⁰

⁷ Vgl. B. H. Baltagi, J. M. Griffin und W. Xiong: To Pool or Not to Pool: Homogeneous versus Heterogeneous Estimators Applied to Cigarette Demand. In: *Review of Economics and Statistics*, 82, 2000, S. 117–126.

⁸ Vgl. u. a. Richard Layard, Olivier Blanchard, Rudi Dornbusch und Paul Krugman: *East-West Migration: The Alternatives*. Boston 1992; Thomas Bauer und Klaus F. Zimmermann: *Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*. In: IZA Research Report Nr. 3. Bonn 1999; Tito Boeri, Herbert Brücker et al.: *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. Brüssel 2001; Herbert Brücker: Die Folgen der Freizügigkeit für die Ost-West-Migration. Schlussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland. In: *Konjunkturpolitik*, Beiheft Nr. 52, 2001, S. 17–54; Hartmut Hille und Thomas Straubhaar: *The Impact of EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies*. In: OECD (Hrsg.): *Migration Policies and EU-Enlargement*. Paris 2001, S. 79–100.

⁹ So schätzte das ifo-Institut das langfristige Wanderungspotential aus den MOEL auf 6 bis 9 % der Bevölkerung in den Sendeländern. Vgl. Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sylvia Münz, Nicola Düll und Herbert Hoffmann: *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*. München 2001; Gebhardt Flaig: Die Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen EU-Beitrittsländer. In: *Konjunkturpolitik*, Beiheft Nr. 52, 2001, S. 55–76.

¹⁰ Vgl. Michael Fertig: *The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential*. In: *Empirical Economics*, 26, 2000, S. 707–720; Michael Fertig und Christoph M. Schmidt: *Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams*. Diskussionspapier Nr. 324. Ökonomische Fakultät der Universität Heidelberg, 2001.

¹¹ Patricia Alvarez-Plata, Herbert Brücker und Boriss Siliverstovs: *Potential Migration From Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update*. Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Berlin und Brüssel 2003.

Diese Studie kommt zu dem Ergebnis, dass länderspezifische Faktoren wie geographische Lage, Sprache oder Kultur einen erheblichen dauerhaften Einfluss auf die Migration haben. Schätzverfahren, die länderspezifische Effekte ausklammern, führen deshalb zu verzerrten und inkonsistenten Schätzungen der Parameter und haben auch eine erheblich schlechtere Prognosequalität als Schätzverfahren, die länderspezifische Faktoren berücksichtigen. Extreme Ergebnisse, die das langfristige Migrationspotential für Deutschland auf 6 bis 9 % der Bevölkerung in den MOEL schätzen, beruhen auf Fehlspezifizierungen der Schätzmodelle (vgl. Kasten).

Die Aktualisierung der Schätzungen des DIW Berlin ergab, dass die aus den MOEL-10 stammende Bevölkerung in Deutschland von gegenwärtig 600 000 auf langfristig 2,0 bis 2,8 Mill. Per-

sonen (2,3 Mill. im Basisszenario) steigen wird.¹¹ Dies würde etwa 20 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit erreicht. Im ersten Jahr nach Einführung der Freizügigkeit wird die Nettozuwanderung aus den MOEL-10 auf 155 000 bis 220 000 Personen (180 000 Personen im Basisszenario) und aus den acht MOEL der ersten Erweiterungsrunde auf 116 000 bis 160 000 Personen (134 000 Personen im mittleren Szenario) geschätzt. Auf dem Höhepunkt, also etwa zwei Jahre nach Ein-

¹¹ Im Basisszenario wurden eine Konvergenzrate von 2 % für das Pro-Kopf-Einkommen der Beitrittsländer und konstante Arbeitslosenraten in Deutschland und den Beitrittsländern unterstellt. Im hohen Zuwanderungsszenario wurden eine Konvergenzrate von 1 %, ein Rückgang der Arbeitslosenrate in Deutschland um ein Drittel und ein Anstieg der Arbeitslosenrate in den Beitrittsländern um ein Drittel angenommen; im niedrigen Zuwanderungsszenario wurden eine Konvergenzrate von 3 %, ein Anstieg der Arbeitslosenrate in Deutschland um ein Drittel sowie ein Rückgang der Arbeitslosenrate in den Beitrittsländern um ein Drittel unterstellt.

Tabelle

Migration aus den MOEL nach Deutschland 2004 bis 2030

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2030
Jährliche Nettozuwanderung bei Einführung der Freizügigkeit im Jahre 2004 (in 1 000 Personen)										
Hohes Szenario										
MOEL-10	217	271	269	242	207	172	140	48	22	-3
MOEL-8	160	214	215	194	165	135	108	32	13	-8
MOEL-2	57	57	54	48	42	37	31	15	9	5
Basisszenario										
MOEL-10	180	224	221	198	169	139	112	36	15	-7
MOEL-8	134	178	178	160	136	111	88	25	10	-10
MOEL-2	46	46	43	38	33	28	24	11	5	2
Niedriges Szenario										
MOEL-10	155	193	190	169	142	116	92	26	9	-10
MOEL-8	116	155	155	138	116	94	74	19	7	-11
MOEL-2	39	38	35	31	26	22	18	7	3	1
Ausländische Bevölkerung bei Einführung der Freizügigkeit im Jahre 2004 (in 1 000 Personen)										
Hohes Szenario										
MOEL-10	816	1 087	1 355	1 597	1 804	1 976	2 115	2 496	2 643	2 784
MOEL-8	633	847	1 062	1 256	1 421	1 556	1 664	1 941	2 033	2 115
MOEL-2	183	240	293	341	384	420	452	556	610	669
Basisszenario										
MOEL-10	779	1 003	1 224	1 422	1 591	1 730	1 842	2 138	2 242	2 332
MOEL-8	606	784	963	1 123	1 259	1 370	1 458	1 678	1 747	1 804
MOEL-2	172	219	261	299	332	361	385	460	495	529
Niedriges Szenario										
MOEL-10	754	947	1 136	1 305	1 448	1 564	1 656	1 887	1 957	2 011
MOEL-8	589	744	898	1 037	1 153	1 247	1 321	1 499	1 549	1 589
MOEL-2	165	203	238	269	295	317	335	388	408	423

Zu den Annahmen der Szenarien vgl. Text.

MOEL-10: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, die Tschechische Republik.

MOEL-8: MOEL-10 ohne Bulgarien und Rumänien.
MOEL-2: Bulgarien, Rumänien.

Quelle: Alvarez-Plata et al., a. a. O.

DIW Berlin 2004

führung der Freizügigkeit, würde die jährliche Nettozuwanderung aus den MOEL-10 190 000 bis 270 000 Personen (im Basisszenario 224 000 Personen) und aus den MOEL-8 155 000 bis 214 000 Personen (im Basisszenario 178 000 Personen) betragen. Die Zuwanderung würde innerhalb von zehn Jahren auf 30 % der anfänglichen Zuwanderung fallen, vor allem deshalb, weil das Migrationspotential der wanderungswilligen Bevölkerung in den Herkunftsländern mehr und mehr abgebaut wird (Tabelle). Etwa die Hälfte der Zuwanderer sind Erwerbspersonen.

Eine Verschiebung der Einführung der Freizügigkeit um sieben Jahre würde unter sonst gleichen Bedingungen die anfängliche Migration nur um wenige tausend Personen verringern. Allerdings könnte die sofortige Öffnung der Arbeitsmärkte in anderen EU-Ländern die Umlenkung eines Teils des Migrationspotentials bewirken.¹² Dies dürfte angesichts der Auflagen für die Zuwanderung höher qualifizierte Arbeitskräfte überproportional betreffen. Eine Quantifizierung dieser Umlenkungseffekte ist derzeit nicht möglich.

Effekte der Zuwanderung auf Wachstum, Löhne und Beschäftigung

Wanderungsbewegungen, die auf Unterschiede in den Löhnen zurückgehen, führen grundsätzlich zu einem effizienteren Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit und somit zu einem Anstieg des Sozialprodukts. Angesichts des hohen Einkommensgefälles zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern dürften die Wachstumsgewinne erheblich sein. Allerdings können die Wohlfahrtsgewinne der Wanderung unterschiedlich auf die Ziel- und Sendeländer und die einzelnen Produktionsfaktoren verteilt sein; es kann Gewinner und Verlierer der Wanderung geben.

Aus theoretischer Perspektive hängen die Effekte der Wanderung auf Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung davon ab, welche Annahmen über die Anpassungsmechanismen getroffen werden. In dem einfachsten Fall einer ansonsten geschlossenen Volkswirtschaft trägt der Arbeitsmarkt die gesamte Anpassungslast der Zuwanderung: Die Einkommen von Produktionsfaktoren, die komplementär zur zugewanderten Arbeit sind, steigen, während die Einkommen von Produktionsfaktoren, die durch die zugewanderte Arbeit substituiert werden, fallen. Insgesamt ergibt sich für die Einwanderungsländer ein Nettogewinn und für die Auswanderungsländer ein Nettoverlust, sofern Rückübertragungen von Einkommen der Migranten in ihre Herkunftsländer nicht berücksichtigt werden. Wenn sich die Löhne in den Zielländern

an das zusätzliche Arbeitsangebot nicht anpassen, kann es dort zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit auch zu Nettoeinkommensverlusten der dort lebenden Bevölkerung kommen.

Offene Volkswirtschaften können sich durch Veränderungen der Handels- und Produktionsstrukturen an die Zuwanderung anpassen. Nach dem klassischen Modell der Außenwirtschaftstheorie, dem Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell, würde die Zuwanderung von Arbeit zur Ausweitung der Produktion arbeitsintensiver Güter führen sowie eine Verringerung von Importen arbeitsintensiver und eine Verringerung der Exporte kapitalintensiver Güter bewirken. Falls die Zuwanderung nicht so groß ist, dass durch sie die Preise auf den Weltmärkten beeinflusst werden, hat sie keine Auswirkungen auf Löhne und Arbeitslosigkeit im Einwanderungsland.¹³

Simulationen des DIW Berlin auf Grundlage von berechenbaren Gleichgewichtsmodellen ergaben, dass eine Zuwanderung von 1 % der Erwerbsbevölkerung – das entspräche in Deutschland einer Zuwanderung von 800 000 Personen bzw. etwa 400 000 Arbeitskräften – zu einem Anstieg des BIP um 0,5 % führen würde. Unter realistischen Annahmen über die Flexibilität der Arbeitsmärkte würde der Lohn je Arbeitnehmer um rund 0,5 % fallen und die Arbeitslosenquote um 0,1 Prozentpunkte steigen.¹⁴ Demgegenüber kommen ökonometrische Studien zu dem Ergebnis, dass die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung geringer sind. Gerade jüngere Analysen finden häufig heraus, dass sich die Migration neutral auf Löhne und Beschäftigung von einheimischen Arbeitskräften auswirkt.¹⁵

Insgesamt sind also nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung sehr viel geringer, als in der Öffentlichkeit häufig angenommen wird. Allerdings sprechen diese Erkenntnisse dafür, dass die Wanderung zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen für die EU-25 führen kann: Die Wanderung von 1 % der Erwerbsbevölkerung aus den

¹² Dänemark, Schweden, Großbritannien, Italien, Irland, Spanien und Portugal werden nach dem gegenwärtigen Stand ihre Arbeitsmärkte für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern unter Auflagen öffnen.

¹³ Die Wirkungen der Migration in Spezialfällen der klassischen Handelstheorie wie auch der neuen Handelstheorie können hier nicht diskutiert werden. Vgl. Anthony Venables: Trade Liberalization and Factor Mobility: An Overview. In: Riccardo Faini, Jaime De Melo und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): Migration. The Controversies and the Evidence. Cambridge 1999, S. 23–48.

¹⁴ Vgl. Herbert Brücker: Die Arbeitsmarkteffekte der Ost-West-Migration: Theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde. In: Vierteljahrshefte des DIW Berlin, Nr. 4/2003, S. 579–593; Herbert Brücker: Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets? In: UNECE Economic Survey of Europe, Nr. 2/2002.

¹⁵ Vgl. für eine Zusammenfassung der Literatur Brücker, a. a. O., 2003, und Brücker, a. a. O., 2002.

MOEL-10 in die entwickelten Volkswirtschaften der EU-15 dürfte das gemeinsame Sozialprodukt um 0,15 % bis 0,3 % erhöhen. Rund 80 % bis 90 % dieser Einkommensgewinne entfallen auf die Migranten selbst.

Effekte der Zuwanderung für den Sozialstaat

Die Zuwanderung aus den MOEL-10 dürfte insgesamt zu Gewinnen für den Sozialstaat in Deutschland und anderen Einwanderungsländern der EU führen. Zuwanderer sind in Deutschland zwar deutlich stärker als Einheimische von Arbeitslosigkeit betroffen und beziehen häufiger Sozialhilfe; dies ist im Wesentlichen auf die geringen Qualifikationen der Zuwanderer zurückzuführen. Dieser Belastung des Sozialstaats durch Transferzahlungen stehen Gewinne gegenüber, die sich aus der Entlastung des Staates für Bildungsinvestitionen, die von den Heimatländern getragen wurden (*brain gain*), und einem positiven Nettobeitrag der Zuwanderer zu den umlagefinanzierten Rentenversicherungssystemen ergeben. Auch steigt mit der Zuwanderung die Zahl der künftigen Steuerzahler, so dass sich die Pro-Kopf-Belastung künftiger Generationen, die sich aus der fortlaufenden Überwälzung fiskalischer Defizite ergibt, verringert. Verschiedene Studien haben deshalb für Deutschland einen positiven Nettoertrag der gegenwärtigen Zuwanderung für die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme ermittelt.¹⁶

Im Falle der Zuwanderung aus den MOEL-10 dürfte die fiskalische Bilanz besser ausfallen als bei der bisherigen Zuwanderung. Das formale Ausbildungsniveau der Zuwanderer aus den MOEL-10 ist gegenwärtig ebenso hoch oder höher als das der einheimischen Bevölkerung in der EU-15.¹⁷ Angesichts des hohen Ausbildungsniveaus in den MOEL-10 dürfte auch künftig das Qualifikationsniveau der Zuwanderer aus den MOEL-10 deutlich höher als das traditioneller Zuwanderergruppen sein. Nach den Ergebnissen aller vorliegenden empirischen Studien verbessert sich die fiskalische Bilanz der Zuwanderung mit dem Ausbildungsniveau; der Beitrag zu Steuern und Abgaben steigt, während die Arbeitslosigkeits- und Sozialhilferisiken sinken. Es ist folglich mit einer deutlich besseren fiskalischen Bilanz der Zuwanderung aus den MOEL-10 als im Durchschnitt der bisherigen Zuwanderung nach Deutschland zu rechnen.

Schlussfolgerungen

Die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird unter den Annahmen der DIW-Projektion langfristig, d.h. rund 20 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit, die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer aus den MOEL-10 von 600 000 auf 2 bis 2,8 Mill. Personen erhöhen. Die Nettozuwanderung wird wenige Jahre nach Einführung der Freizügigkeit auf unter 200 000 Personen pro Jahr sinken. Die vergleichende Analyse unterschiedlicher Schätzverfahren zeigt, dass deutlich höhere Projektionen des Wanderungspotentials, wie sie in einigen Studien vorgenommen wurden, sehr unwahrscheinlich sind. Gleichwohl bleibt eine erhebliche Ungewissheit bestehen, weil alle Schätzungen des Migrationspotentials darauf angewiesen sind, die Erfahrungen aus vergangenen Wanderungsbewegungen auf den spezifischen Kontext der Beitrittsländer zu übertragen.

Die Zuwanderung aus den MOEL-10 wird die Alterung der Bevölkerung in Deutschland nur geringfügig mildern. In Deutschland ist in der laufenden Dekade eine Nettozuwanderung von jährlich rund 200 000 Personen notwendig, um das Erwerbspersonenpotential konstant zu halten. In den folgenden Dekaden müsste die Zuwanderung doppelt bis dreimal so hoch ausfallen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Zuwanderung aus den MOEL-10 kann deshalb nur einen begrenzten Beitrag zur Entlastung der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme leisten.

Angesichts des hohen Einkommens- und Wohlfahrtsgefälles in der EU sind von der Migration erhebliche Gewinne für das Sozialprodukt in der erweiterten Gemeinschaft zu erwarten. Eine restriktive Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit wird deshalb potentielle Wohlfahrtsgewinne in der erweiterten EU reduzieren.

¹⁶ Holger Bonin, Bernd Raffelhüschen und Jörg Walliser: Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: FinanzArchiv, Bd. 57, 2000, S. 1–21; Hans-Dietrich Löffelholz und G. Köpp: Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge, Heft 63. Berlin 1998. Demgegenüber kommt die Studie von Sinn et al. zu einem negativen Nettoeffekt. Der Unterschied zu den o. g. Studien dürfte im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass bei der Berechnung unterstellt wurde, dass die Zuwanderer bereits in Deutschland geboren werden, während Bonin et al. das durchschnittliche Alter der Zuwanderer heranziehen.

¹⁷ Vgl. Boeri, Brücker et al., a. a. O.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 410

The Impact of Macroeconomic Uncertainty on Cash Holdings for Non-Financial Firms

Von Christopher F. Baum, Mustafa Caglayan, Neslihan Ozkan und Oleksandr Talavera

März 2004

Nr. 411

The Determinants of Debt and (Private) Equity Financing in Young Innovative SMEs: Evidence from Germany

Von Dorothea Schäfer, Axel Werwatz und Volker Zimmermann

März 2004

Nr. 412

Child Care Costs and Mothers Labor Supply: An Empirical Analysis for Germany

Von Katharina Wrohlich

März 2004

Nr. 413

The Welfare Effects of Farm Household Activity Choices in Post-War Mozambique

Von Tilman Brück

März 2004

Nr. 414

The Amenity Value of Climate to German Households

Von Katrin Rehdanz und David Maddison

März 2004

Nr. 415

The Impact of Children on Female Earnings in Britain

Von Tarja K. Viitanen

März 2004

Nr. 416

Rating Companies with Support Vector Machines

Von W. Härdle, R. A. Moro und Dorothea Schäfer

März 2004

Nr. 417

Are There Any Class Size Effects on Early Career Earnings in West Germany?

Von Hans J. Baumgartner

April 2004

Nr. 418

Productivity Analysis of German Electricity Distribution Utilities

Von Christian von Hirschhausen und Andreas Kappeler

April 2004

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Heft 4/2003

EU-Osterweiterung

Inhalt

EU-Osterweiterung. Von *Mechthild Schrooten* • Zum Konjunkturverbund zwischen der EU und den Beitrittsländern. Von *Dora Borbély* und *Carsten-Patrick Meier* • Institutionelle Hintergründe der Finanzmarktintegration: Handlungsbedarf im Zuge der EU-Osterweiterung. Von *Theresia Theurl* • Steuerpolitische Aspekte der EU-Osterweiterung. Von *Frank Bönker* • Dualisierung von Einkommensteuersystemen – Stand und Perspektiven im internationalen Vergleich. Von *Margit Schratzenstaller* • Die Rentenreformen in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern. Von *Katharina Müller* • Das Handelsvolumen der ostdeutschen Bundesländer mit Polen und Tschechien im Zuge der EU-Osterweiterung: Ergebnisse auf Basis eines Gravitationsmodells. Von *Björn Alecke*, *Timo Mitze* und *Gerhard Untiedt* • Die Arbeitsmarkteffekte der Ost-West-Migration: Theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde. Von *Herbert Brücker* • Economic Integration and FDI in Transition Economies: What Can We Learn from German Data? By *Claudia M. Buch* and *Farid Toubal* • Währungspolitische Optionen für die ostmitteleuropäischen EU-Beitrittskandidaten. Von *Heiko Fritz* und *Hans-Jürgen Wagener* • A Mixed Blessing: Monetary Enlargement within the Maastricht Policy Framework. By *Waltraud Schelkle*

152 Seiten, Euro 72,-

www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang03

Bestellungen/Orders:

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Postfach 41 03 29
D-12113 Berlin
Tel.: 030-79 00 06-0
Fax: 030-79 00 06-31
E-Mail: verkauf@duncker-humblot.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)
Jahrgang Euro 120,-
Einzelheft Euro 11,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Abteilung
Information und Organisation zulässig.

**Einer Teilaufgabe liegt
ein Prospekt des Verlags
Duncker & Humblot bei.**